

POLÍTICAS DE EMPLEO UNA VISIÓN SINTÉTICA DE LARGO PLAZO (1989-2011)

PARTIENDO DE UNA DEFINICIÓN Y CATEGORIZACIÓN DE POLÍTICAS DE EMPLEO, SE ANALIZAN LOS CAMBIOS ACONTECIDOS EN ELLAS DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA DEL SIGLO XX Y LA PRIMERA DEL SIGLO XXI.

por
JULIO CESAR NEFFA

*Lic. en Economía
Política (UBA),
Dr. en Economía del
Trabajo, Profesor
Titular en UNLP y UBA,
Investigador Superior
del CONICET*



Según Jacques Freyssinet, en sentido amplio, y dada la interrelación entre variables, “el concepto de política de empleo designa al conjunto de intervenciones del sector público sobre el mercado de trabajo, que pueden producir cambios en la estructura y funcionamiento de los mercados de trabajo en términos cuantitativos o cualitativos”. En ese sentido, todos los instrumentos de la política económica (de comercio exterior, cambiaria, de crédito, fiscal, por sectores específicos, de infraestructura), científica, tecnológica y de innovación, social, educativa, de desarrollo regional, de salud y cultural pueden movilizarse para generar efectos sobre el empleo, pero con un peso diferenciado según los ámbitos de la intervención del sector público. En sentido estricto, “la política de empleo agrupa al conjunto de acciones que apuntan a anticipar o a corregir los desequilibrios del mercado de trabajo, a generar nuevos empleos, reducir el desempleo y el subempleo, mejorar los procesos de adaptación dinámica entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, favorecer la formación y reconversión profesional así como la adaptación de los recursos de mano de obra a las necesidades del sistema productivo”. Al definirse así la política de empleo, la misma debe insertarse como condición necesaria en un proceso de crecimiento “rico en empleos” (porque el estancamiento y la recesión destruyen empleos), impulsado por un cambio científico y tecnológico orientado hacia la innovación en cuanto a los procesos (que aumentan la productividad, reducen los costos y mejoran la calidad) y sobre todo para dar lugar a nuevos productos (que aumentan la demanda de fuerza de trabajo más calificada) y brindan la posibilidad de ampliar el mercado tanto interno como externo. Estos dos conceptos deben situarse en el contexto de economías de mercado reguladas –en mayor o menor medida– por el poder público, que procuran satisfacer las necesidades esenciales de la población y están sometidas a crecientes exigencias en materia de competitividad entre países.

Por otra parte, la clasificación de políticas de empleo activas y pasivas es la más usada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el “club de los países ricos”, con sede en París. Se puede observar recientemente un cambio en cuanto a las estrategias de empleo promovidas por ese organismo (el “job study” elaborado por el Departamento Económico y la “Estrategia para el empleo de la OCDE” de 1994), que partiendo de la recomendación de políticas de reducción de los costos laborales y de flexibilización inspiradas en la teoría neoclásica, hicieron luego una revisión

a comienzos del siglo XXI, cuando comenzaron a reconocer que las mismas no tuvieron un impacto positivo para reducir el desempleo y han ido tomando en cuenta progresivamente las consecuencias sobre el empleo del débil crecimiento económico, de los planes de ajuste que tratan de contener la inflación mediante la reducción de la demanda y de las presiones de la competencia internacional debido a la financiarización y la mundialización. De manera sintética y tentativa definimos las “políticas activas como aquellas que con una perspectiva de mediano y largo plazo, y actuando al mismo tiempo sobre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, se proponen reducir el desempleo haciendo frente de manera durable a las causas macroeconómicas estructurales y además promover la generación de nuevos empleos”. Por el contrario, las políticas pasivas serían “las que prioritariamente ponen el acento en el comportamiento de la oferta de fuerza de trabajo, operan por lo general en el horizonte de la coyuntura o de ciclos cortos (aunque pueden dar lugar a efectos), proporcionan subsidios y políticas sociales a los desempleados y procuran contener el desempleo mediante el incremento de la población económicamente inactiva y la reducción de la oferta de fuerza de trabajo”. El secreto del éxito de las políticas de empleo depende de la coherente combinación y coordinación de ambos grupos de políticas.

Como tendencia general puede observarse a nivel internacional, y esencialmente en los Países Capitalistas Industrializados (PCI), que con las crisis de los “Estados de bienestar” se ha ido reduciendo la prioridad asignada inicialmente a las políticas pasivas y aumentando la correspondiente a las políticas activas, que consiste básicamente en estimular a los desocupados para que salgan de la inactividad, no pierdan la propensión a trabajar y busquen más intensamente un empleo por intermedio de los servicios públicos de empleo, ya sea con amenazas de sanciones (la interrupción de los subsidios) o con estímulos monetarios (para que ante la posibilidad de aumentar sus ingresos en un empleo no se resignen a aceptar en permanencia su calidad de beneficiarios del seguro contra el desempleo o de las políticas sociales de carácter asistencial).

Las políticas de empleo no surgen en el vacío, sino que son determinadas y condicionadas por una larga nómina de políticas macroeconómicas y de reformas estructurales, pues el mercado de trabajo es una variable dependiente del modo de desarrollo; este a su vez es el resultado del régimen de acumulación orientado por las formas institucionales del

modo de regulación dentro de las cuales el derecho del trabajo juega un papel decisivo. Después de las crisis de los años '70 y de los subprimes de 2008, el papel del Estado como empleador y como promotor del empleo ha sido revalorizado para formular políticas específicas de empleo.

De manera general, entre las principales políticas pasivas de empleo cabe destacar el seguro contra el desempleo, las políticas de seguridad social, demográficas y de género, para reducir la presión de la oferta de fuerza de trabajo, controlando los procesos inmigratorios y estimulando los retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas. Por su parte,

Las políticas de empleo no surgen en el vacío, sino que son determinadas y condicionadas por una larga nómina de políticas macroeconómicas y de reformas estructurales, pues el mercado de trabajo es una variable dependiente del modo de desarrollo.

las políticas activas incluyen medidas para proteger y para promover el empleo, con diversas orientaciones, entre ellas, el funcionamiento del Servicio Público de Empleo, los subsidios a empresas para que creen nuevos empleos netos, la disminución de los costos laborales a cargo de los empresarios sin disminución del salario nominal y de las contribuciones al sistema de seguridad social, las reformas laborales neoliberales orientadas a flexibilizar la relación salarial y a precarizar el uso de la fuerza de trabajo por medio de la erosión de la estabilidad y de la seguridad en el empleo, y los cambios en las relaciones colectivas de trabajo para disminuir el poder de los sindicatos al descentralizar el nivel de la negociación colectiva.

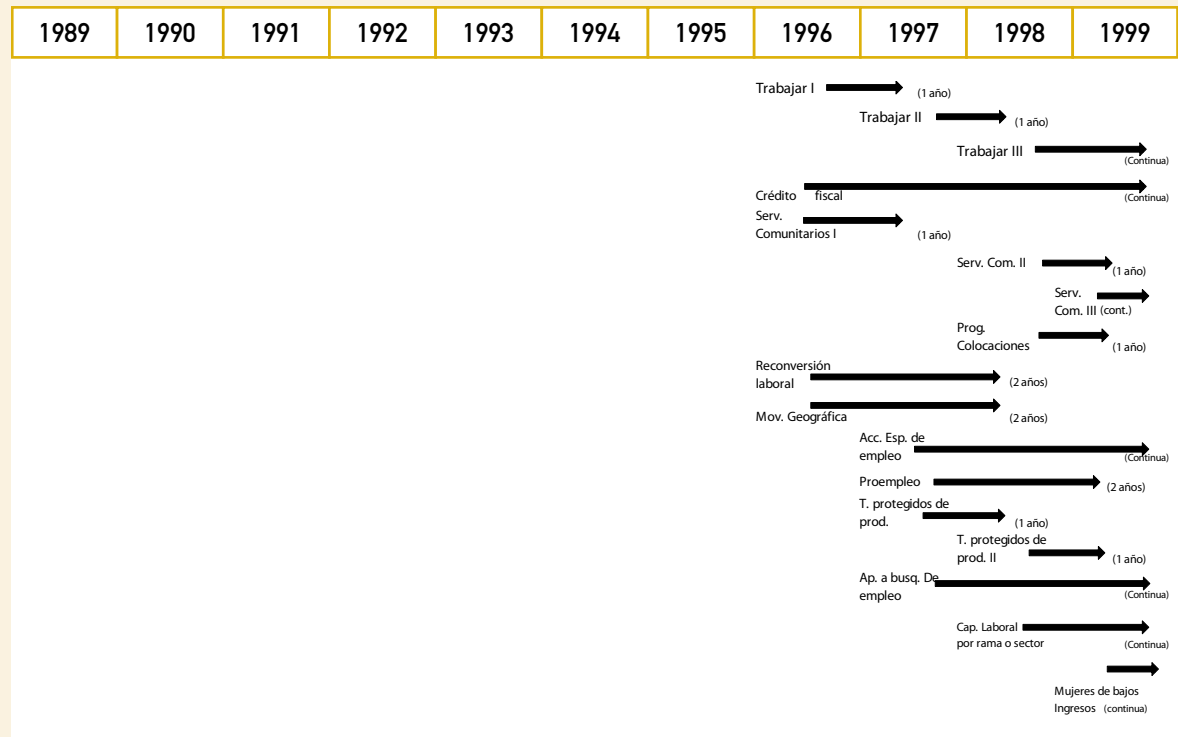
Dada la naturaleza del problema, y más que otras, las políticas de empleo requieren estar apoyadas en normas (derecho del trabajo y de la seguridad social con una orientación "pro operario", que promuevan los empleos seguros, estables y de calidad) e instituciones (básicamente el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social –MTEySS–), contar con un sistema de información estadística objetiva, así como estudios e investigaciones sobre el trabajo y el empleo, que permitan la identificación de los

problemas y su jerarquía en términos de gravedad y de urgencia. Dentro de los sectores más vulnerables y que constituyen poblaciones objetivo de las políticas de empleo están los jóvenes desertores del sistema educativo sin diplomas ni formación profesional, las mujeres jefas de hogar con familia a cargo y las que tratan de retomar el trabajo luego de una larga interrupción de la actividad (debido a la maternidad y el cuidado de niños de corta edad), los trabajadores de mayor edad, que fueron despedidos por los procesos de reestructuración productiva y el cierre de empresas, los desocupados de larga duración, los trabajadores migrantes con bajo nivel de calificaciones, y las personas desocupadas que reciben una ayuda social y son víctimas del proceso de "estigmatización".

Para ser eficaces se requiere lograr un consenso y la concertación tripartita (como postula la OIT), para que en su formulación participen los trabajadores, además de los empresarios y el Estado.

Veamos a continuación y de manera sintética las principales políticas de empleo en cada uno de los períodos de la historia reciente como resultado de las investigaciones realizadas en el CEIL-PIETTE del Conicet.

Fig.1.a Gráfico de políticas de empleo 1989-1999



Período 1989-1999

La Ley Nacional de Empleo (LNE) N° 24.013, adoptada en 1992, creó el Fondo Nacional de Empleo, con el cual se financia hasta nuestros días la mayoría de las políticas y el Consejo Nacional del Salario, el Empleo y la Productividad, organismo que fijó el salario mínimo vital y móvil en 200 pesos desde 1991 hasta 2003. La ley 24.013 creó cuatro formas promovidas de empleo, legitimando la instauración de empleos precarios.

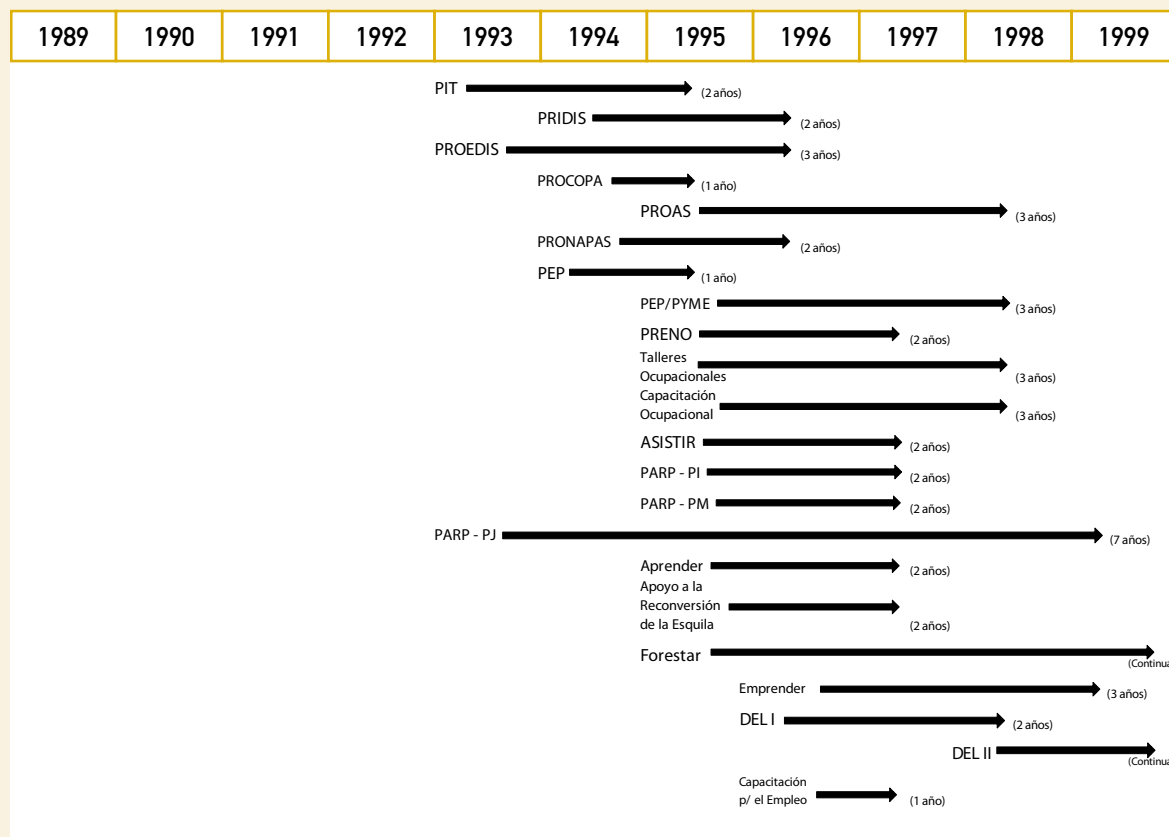
En ese periodo se adoptaron en total 41 políticas vinculadas al sector. Pocas de las cuales fueron de gran magnitud (Programa Intensivo de Trabajo, Proyecto Joven, Proyecto Trabajar I, II y III, y Servicios Comunitarios).

En su mayoría se dirigieron al sector público y al sector no mercantil de la economía, y con excepción de las cuatro nombradas, beneficiaron durante un corto período de tiempo a un sector reducido de personas compuesto por los grupos más vulnerables. Los puestos de trabajo creados fueron de carácter temporario y de naturaleza precaria y su evolución estuvo marcada por los ritmos electorales. Más que políticas de empleo, eran políticas de asistencia social para contribuir a la sobrevivencia de esos trabajadores y sus familias brindando la ocasión de acceder a una ocupación que no tenía el carácter de una relación salarial. Se trataba de políticas focalizadas, de contenido parcial, cuyos beneficiarios se seleccionaban frecuentemente siguiendo criterios políticos clientelistas y nepotistas. Las mismas tuvieron poco impacto para crear empleos estables en las actividades económicas privadas.

Utilizando las categorías arriba mencionadas, se trataba de políticas

Después de las crisis de los años '70 y de los subprimes de 2008, el papel del Estado como empleador y como promotor del empleo ha sido revalorizado para formular políticas específicas de empleo.

Fig.1.b Gráfico de políticas de empleo 1989-1999



pasivas, que no tomaron en cuenta la demanda del sistema productivo, y cuya decisión, financiamiento y control estuvo a cargo del MTEySS, que adaptó su estructura funcional para promoverlas y controlar su ejecución: creó la Secretaría de Empleo y Formación profesional, varias gerencias regionales de empleo, y con recursos del BID, BM y OIT se contrató personal profesional que se especializó en el tema.

Pero la ejecución estuvo generalmente a cargo de ONGs, instituciones de la sociedad civil, sindicatos y municipios, habida cuenta de la desconfianza existente sobre la eficacia de la burocracia estatal.

Periodo 1999-2001

Luego de la asunción del gobierno de la Alianza, las políticas de empleo adoptan otra configuración. El acento se pone en la promoción de microemprendimientos productivos y las que se proponían aumentar la empleabilidad de los beneficiarios. Los programas mas importantes del primer tipo fueron el Programa de Empleo Local (PEL), Desarrollo y Em-

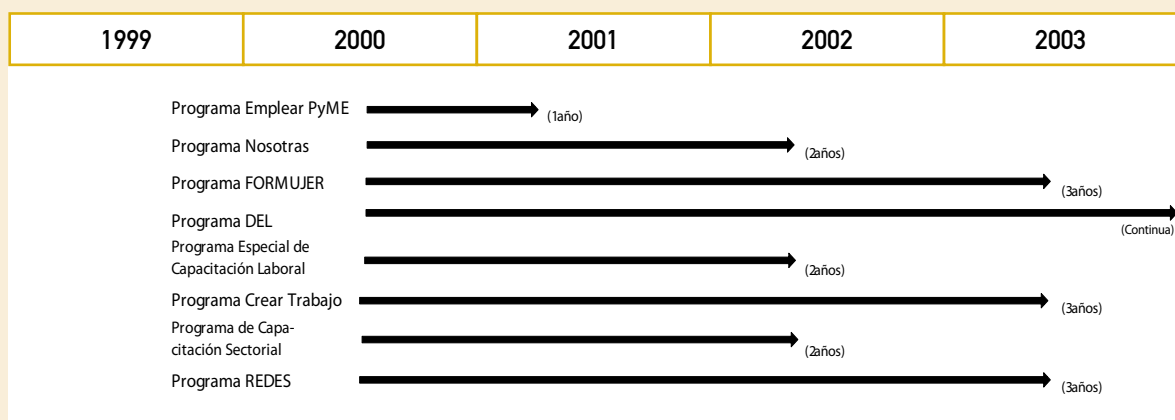
pleo Local (DEL) I, II, III, IV y V, el Programa Crear Trabajo y el Programa Redes. Entre los programas para aumentar la empleabilidad se destacan Formujer, Nosotras, y el Programa Especial de Capacitación Laboral.

Varios de los programas ponían como condición que la mayoría de los beneficiarios fueran mujeres. Una característica distintiva del período, como condición, fue la necesidad de formular proyectos para solicitar los recursos, promoviendo la acción de ONGs. La confección de los mismos no siempre estaba al alcance de los potenciales beneficiarios y por su complejidad requería la intervención de trabajadores sociales o de funcionarios. Otra novedad respecto del período anterior fueron dos programas que otorgaban créditos para impulsar el crecimiento de las pymes, es decir, hacia el sector de la economía mercantil.

A diferencia del período anterior, se observa desde entonces una mayor intervención del Ministerio de Desarrollo Social en la formulación de proyectos con impacto sobre el empleo, dada la difícil situación social. Como se orientaban a promover la creación de empleos y aumentar la empleabilidad, se trataba de políticas mixtas, combinando dimensiones pasivas y activas.

Por la reducida duración de este período de gobierno, tanto la cantidad de políticas, el número de beneficiarios y los montos presupuestarios fueron sustantivamente menores que durante la primera etapa de la convertibilidad y disminuyendo paulatinamente hasta el momento de la crisis y posterior caída del gobierno a fines de 2001.

Fig.2 Gráfico de políticas de empleo 1999-2002



Período 2002-2011

Las políticas y programas de empleo del MTEySS, que adoptó el gobierno provisional del doctor Duhalde primero y posteriormente los gobiernos constitucionales de los doctores Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, se diferencian de los que analizamos en los párrafos precedentes por su magnitud, sus orientaciones y características.

Así, las políticas públicas, pasivas y activas, diseñadas e implementadas en este período contribuyeron a elevar el nivel de educación, formación profesional y competencias laborales de los desocupados, a facilitar el acceso a información a través de las oficinas municipales de empleo y a ofrecer recursos para que los desocupados se instalaran por su propia cuenta o crearan empresas. Se destaca en este período la emergencia de políticas activas como el SCyE, el Subsidio por desempleo, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMyMT), y el Repro, para promover la creación de empresas y la generación de empleos netos en el sector privado.

El Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PjyJHD), el Seguro de Capacitación y Empleo (181.722 beneficiarios) y el PJMyMT (107.573 beneficiarios) combinaron las pasantías, los procesos de aprendizaje y las políticas de terminalidad educativa con incentivos monetarios. En el período continuaron ejecutándose los PEC (939.874 en total), DEL (11.154 beneficiarios) y se adoptó el programa de inserción laboral (PIL) con varios componentes (promoción del autoempleo, inserción en el sector privado y en el sector público). Otros programas se dedicaron a la creación y fortalecimiento de unidades productivas (Herramientas por trabajo,

Trabajo autogestionado y microempresa, Fortalecimiento de entramados productivos).

Otras políticas se orientaron a la prevención del desempleo, la regularización del trabajo no registrado, el otorgamiento del subsidio por desempleo (a 1.615.803 desocupados) o el pago único por seguro de desempleo. Cabe señalar el programa de recuperación productiva (Repro) que otorga subsidios a los empleadores condicionados a su decisión de no despedir en caso de crisis o recesión (184.569 beneficiarios) y el fortalecimiento del servicio público de empleo promoviendo, brindando asistencia técnica y financiamiento, la creación de más de 350 oficinas municipales de empleo. Además, varios programas específicos se orientaron al sector agropecuario (para hacer frente a emergencias climáticas, sostener pequeños productores rurales y el Interzafra), y un número importante de programas estuvieron dirigidos a trabajadores con capacidades diferentes y a la creación de talleres protegidos.

Una de las particularidades del período de la posconvertibilidad consistió en la activa intervención del Ministerio de Desarrollo Social para financiar y gestionar programas como el PjyJHD que llegó a beneficiar casi 2.000.000 de personas en mayo de 2003, el Plan Familias (que llegó a involucrar a más de 400.000 personas) hacia el cual se transfirieron beneficiarios del PjyJHD, el Plan de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra" y el Plan Argentina Trabaja, que promueve la creación de cooperativas de trabajo mediante el cual aproximadamente 150.000 personas llevan a cabo tareas de utilidad social en un número considerable de municipios estratégicos.

En síntesis, se adoptaron políticas y programas de empleo activos y pasivos, en las cuales adquirió relevancia la terminalidad educativa y la formación profesional, se tomó más en cuenta la demanda del sector privado cuando se buscaba aumentar la empleabilidad; las influencias del clientelismo y del nepotismo para la asignación de los planes se van controlando, el Estado volvió a asumir el papel de empleador, y en forma articulada con otras dependencias (ANSeS y AFIP) se implementó una política para regularizar el trabajo no registrado.

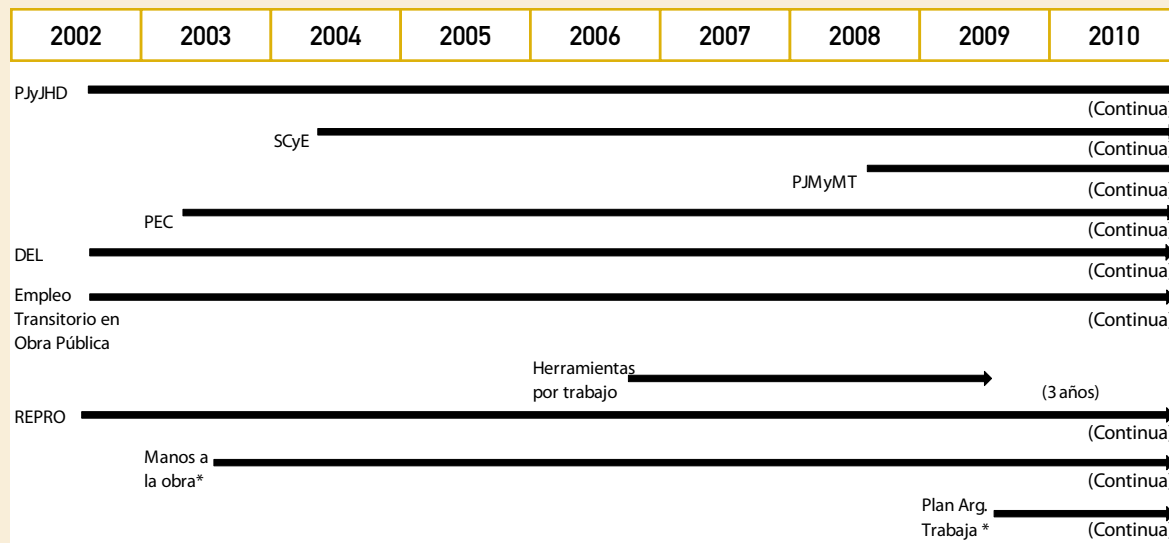
Progresivamente, el combate al desempleo y al trabajo en negro pasó a formar parte de los contenidos de otros ministerios, y en especial de Economía y Finanzas Públicas, Planificación e Infraestructura y Desarrollo Social. A diferencia de los otros períodos, durante 2002-2011 un crecimiento económico impulsado por un nuevo modelo de desarrollo fue creador de empleos, se reformó el derecho del trabajo para controlar las anteriores tendencias a la flexibilización y reducción del costo laboral, y el MTEySS adaptó su estructura para cumplir su papel de agente activo del empleo. Pero la tarea no ha concluido, pues todavía son escasos los procesos de evaluación de los resultados y de los procesos de implementación, la acción de los sindicatos en la implementación es reducida, los empleadores no han asumido plenamente el papel de activos generadores de empleo, el desempleo todavía permanece por encima del 7 por ciento de la PEA y el 35 por ciento de los asalariados no está registrado, quedando sin protección social. Queda por delante la inmensa tarea de activar las políticas pasivas, sin usar amenazas o castigos, para promover que los actuales beneficiarios de las políticas laborales y sociales que todavía son “empleables” vuelvan a formar parte de la población económicamente activa antes de pasar a la condición de desocupados de larga duración inempleables y quedar excluidos. El trabajo y el empleo son los grandes integradores sociales. Su ausencia no es sólo de ingresos, provoca un deterioro físico, psíquico y mental. La vida humana está allí en juego.

Durante 2002-2011 un crecimiento económico impulsado por un nuevo modelo de desarrollo fue creador de empleos, se reformó el derecho del trabajo para controlar las anteriores tendencias a la flexibilización y reducción del costo laboral, y el MTEySS adaptó su estructura para cumplir su papel....

Conclusiones

El desempleo y subempleo bajo todas sus formas, la precarización, el empleo no registrado (o en “negro”), y sus consecuencias, la pobreza, la indigencia y la exclusión social a donde conduce el desempleo de larga duración, constituyen el nuevo y dramático contenido de la “cuestión social”. No es un problema cuya solución dependa exclusivamente del Estado sino de la sociedad en su conjunto.

Fig.3 Gráfico de políticas de empleo 2002-2010



* Programas de empleo diseñados y ejecutados por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación